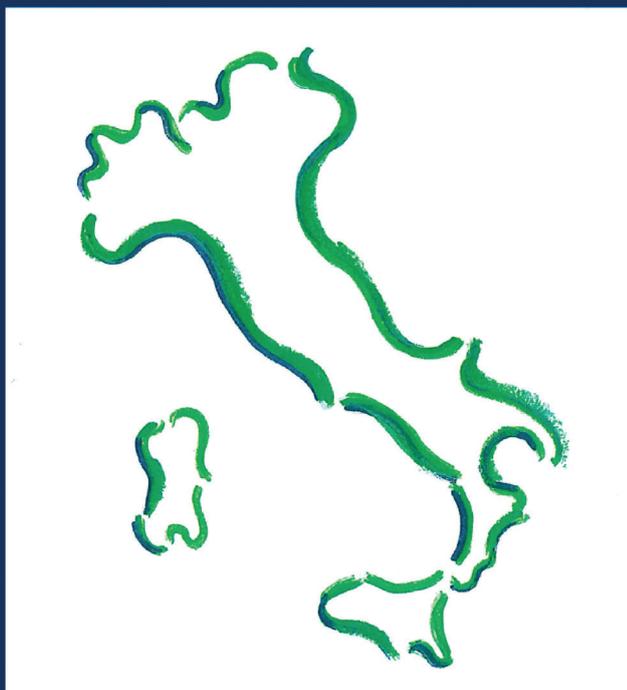


Massimo Carli

Diritto regionale

Le autonomie regionali, speciali e ordinarie

Introduzione e postfazione di Enzo Balboni



TERZA EDIZIONE



Giappichelli

PRESENTAZIONE DELLA PRIMA EDIZIONE

La particolarità della titolazione richiede un breve chiarimento.

Le Regioni speciali, nel sottotitolo, vengono prima delle Regioni ordinarie. Tutti i manuali di diritto regionale, non solo quelli più recenti, trovano la loro impostazione di base sulle Regioni ordinarie e fanno riferimento alle autonomie speciali o in calce ai singoli argomenti trattati o, al più, in un solo capitolo loro dedicato.

Una trentennale esperienza didattica di diritto regionale ci ha dimostrato, specialmente in sede di esami, che con le domande sulle autonomie speciali gli studenti si trovano in difficoltà: per questo il manuale si occupa diffusamente delle Regioni speciali. Ne consegue che la presentazione e lo studio delle Regioni ordinarie risultano più sintetici di quelli dati correntemente dai manuali, mentre l'approfondimento sulle autonomie speciali è più esteso, perché di un nuovo, tradizionale, manuale di diritto regionale non vi è alcun bisogno.

Il manuale si apre con una Introduzione che, oltre alle necessarie definizioni delle nozioni di regionalismo e federalismo, è volta a riscoprire l'idea concetto di "autonomia" accolto, anzi molto valorizzato, dalla nostra Costituzione, a cominciare dall'art. 5, non per caso inserito tra i Principi fondamentali. Lo abbiamo fatto perché Governo, forze politiche e opinione pubblica mostrano una crescente insoddisfazione, anzi insofferenza verso scelte differenziate, mentre l'uniformità viene portata sugli scudi, senza ragionarci troppo sopra. Secondo noi, invece, l'autonomia resta un valore grande, e soprattutto capace, potenzialmente, di produrre esemplarità e competizione a rialzo. Ci è sembrato perciò opportuno riscoprire la sua dimenticata positività, ripresa solo di recente con la prospettazione dell'autonomia differenziata inserita (ma non attuata) nel nuovo titolo quinto con l'art. 116, terzo comma, Cost. Riteniamo, in definitiva, che solo con una vera fiducia nelle autonomie – territoriali, funzionali e sociali – si riuscirà a mantenere e rafforzare una vera unità e indivisibilità della Repubblica. È ovvio, però, che di questa triade noi privilegiamo le autonomie territoriali, e al loro interno le Regioni.

Una volta chiarita e inquadrata questa peculiarità fondamentale, il manuale svolge la materia e segue le normali partizioni pertinenti ad un testo che vuol essere d'aiuto agli studenti nella comprensione di oggetti che non spiccano per brillantezza ed organicità, riferiti come sono alle normazioni statali e regionali, nonché alle interferenze di ordine comunitario. Oltre a ciò, più ancora che per le altre discipline giuridiche, la materia delle attribuzioni e competenze regionali e

la tensione tra autonomia e responsabilità degli enti territoriali, e *in primis* delle Regioni, è stata soggetta fin da subito, ma particolarmente dopo l'approvazione del Titolo V ampiamente revisionato nel 2001, ad una presenza costante, e a volte invasiva da parte della Corte costituzionale. Le sue numerose sentenze, e la loro evoluzione, i moniti e gli orientamenti che se ne ricavano debbono essere considerati particolarmente nella nostra materia. Di esse abbiamo, peraltro, fatto un uso sobrio, nella convinzione che l'incombenza della Corte debba essere compresa e ragionata, ma non incoraggiata *ultra vires*.

Giorgio Pastori – recentemente scomparso e che i due attori considerano un Maestro e, prima ancora, un amico – ci aveva promesso una Postfazione, che il nostro ritardo nella conclusione del manuale non gli ha consentito di scrivere. Per questo nella Postfazione abbiamo riportato brani tratti dai suoi scritti più significativi in tema di regioni e regionalismo, e in generale sulle autonomie. Ivi Egli ha offerto approfondimenti ed espresso giudizi e valutazioni nei quali ci riconosciamo pienamente, e che sono stati preziosa guida nel nostro lavoro.

Il manuale è aggiornato alle norme e ai fatti intervenuti sino alla fine del 2017. Ogni capitolo si chiude con l'indicazione di dieci titoli "per saperne di più". Questi non indicano i testi utilizzati dagli autori per la redazione del manuale, ma vogliono segnalare agli studenti dove possono trovare utili approfondimenti rispetto alla nostra esposizione.

Un vivissimo ringraziamento per la lettura e le preziose osservazioni ad Alfonso Di Giovanni e Michele Sias per il capitolo relativo alla Sardegna, ad Andrea Patané per la Sicilia, a Roberto Louvin per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, a Esther Appacher e Gianfranco Postal per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Bolzano e Trento, a Elena D'Orlando per il capitolo sul Friuli-Venezia Giulia.

Enzo Balboni

Massimo Carli

PRESENTAZIONE DI QUESTA TERZA EDIZIONE

Anche questa terza edizione, come già la seconda, indica, alla fine di ogni capitolo, domande e riflessioni sui principali argomenti trattati, per consentire allo studente di verificare la sua preparazione all'esame. E le domande riguardano anche l'Introduzione e la Postfazione perché il loro studio deve essere approfondito come quello delle altre parti del Manuale.

Abbiamo ritardato di alcuni mesi la messa a punto per la pubblicazione di questa terza edizione, perché sembrava che, in sede politica, si profilasse una svolta nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Il che aveva dato vita ad un vivace dibattito tra i partiti e in sede dottrinale. Ma, invece, il progredire minaccioso della pandemia da *Covid-19* ha spazzato via dall'agenda politica tutti i temi diversi da quello della diffusione della malattia e soprattutto dei modi per combatterla e sconfiggerla.

Il trascorrere del tempo ha consentito una attenta rilettura del Manuale ed ha portato a diverse modificazioni del testo per renderlo più chiaro e integrarlo, tenendo conto delle nuove leggi, delle sentenze della Corte costituzionale sulla nostra materia e dei dibattiti dottrinali. In ciò siamo stati aiutati dalla prof.ssa Camilla Buzzacchi, ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico alla Università di Milano Bicocca, in particolare nelle parti dedicate alla finanza delle Regioni ordinarie e speciali.

Non sono stati tempi facili per un dispiegamento di una "sana" autonomia legislativa ed amministrativa per le Regioni. L'emergenza del Coronavirus sembra aver travolto ogni altra considerazione, arrivando anche a chiedere un ritorno della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della salute.

A volte ci si lamenta che le Regioni, prime competenti in materia sanitaria – specialmente nella versione contemporanea che vede legate indissolubilmente le materie-funzioni di sanità e di assistenza – fanno troppo o, al contrario, troppo poco.

Non basta rispondere che le autonomie locali – a partire dal soggetto politico: Regioni – sono parti non solo qualificanti ma costitutive dell'ordinamento repubblicano e del sistema politico-amministrativo che lo rappresenta e l'incarna. Così argomentava Pastori, nell'ultimo suo articolo riportato nella Postfazione là dove sottolineava che l'autonomia, per affermarsi, deve accompagnarsi con la buona amministrazione, cioè con l'efficienza e l'efficacia ma anche con la responsabilità.

A questi principi e valori ci siamo ispirati nella preparazione di questo Manuale e il trascorrere degli anni ci conforta nell'idea che le autonomie, tutte e ciascuna, sono lievito di crescita per un ordinamento democratico e sociale ancora capace di guardare con fiducia all'avvenire.

Enzo Balboni

Massimo Carli

Introduzione

AUTONOMIE, FEDERALISMO, REGIONALISMO

di *Enzo Balboni*

Sommario: 1. Premessa metodologica e parole-chiave. – 2. Forme di esercizio del potere con riguardo al territorio. – 3. Le comunità intermedie ed il pluralismo ideologico, politico, sociale ed amministrativo: il fondamentale art. 5 della Costituzione e il suo antecedente necessario: l'ordine del giorno Dossetti. Perché si chiamano "comunità"?; in che modo le possiamo chiamare "intermedie"? – 4. Il federalismo come forma di organizzazione/distribuzione del potere sul piano verticale ... ma non solo. – 5. Il principio pluralista e il significato del pluralismo istituzionale. – 6. Ulteriori autonomie: sociali e funzionali. – 7. Progressiva caduta della tensione autonomistica in Italia nell'ultimo quinquennio: 2017-2022. – 8. Ricapitolazione e prima, provvisoria, conclusione. – 9. La pandemia da Coronavirus del 2020 e la conseguente torsione accentratrice e nazionalista. – 10. Per verificare la preparazione. – 11. Per saperne di più (indicazioni bibliografiche).

1. *Premessa metodologica e parole-chiave*

Possiamo partire da un grande autore classico, spirito preclaro ed anticipatore, onorato dagli illuministi e uno dei pensatori fondamentali della modernità: Charles-Louis de Secondat, barone di Montesquieu: "È esperienza eterna constatare che chiunque sia dotato di potere è portato ad abusarne [...] Perché ciò non accada è necessario che le cose [gli ordinamenti, la legislazione, le regole] siano ordinate in modo tale che ci sia sempre un potere pronto e capace di neutralizzare gli abusi di un altro potere" [*L'Esprit des Lois*, Libro XI, cap. IV].

Tradizionalmente, ciò avviene introducendo nel sistema politico la divisione/separazione/distinzione dei poteri (non è il caso di essere semanticamente precisi sul punto, almeno per i nostri fini immediati): quella che, per convenzione, possiamo chiamare di tipo "orizzontale". Si denomina così per il fatto che interviene tra i consolidati soggetti politici che impersonano e si identificano con i tre Poteri (e funzioni) dello Stato: il legislativo, il governativo-esecutivo e il giudiziario.

Ma l'accennata separazione dei poteri vale anche nella dimensione che si è soliti chiamare "verticale": quella che scende dall'alto. Una lettura ed interpretazione che, come è preferibile in un sistema democratico, può provenire anche

dal basso: partendo, dunque, dal livello più vicino, o meglio prossimo, alle persone – che nel nostro contesto possiamo denominare “cittadini”. Primo ambito è quello comunale, poi viene quello provinciale (o, adesso, per l’Italia, ente di area vasta o la città metropolitana, quando rileva), per salire poi a quelli ulteriori: regionale, statale e sovrastatale. Quest’ultimo ha rilievo ed acquista importanza sempre maggiore per effetto degli ordinamenti dell’Unione Europea ovvero, sul piano internazionale, dell’ONU o per effetto dei Trattati internazionali, i quali entrano nel nostro ordinamento costituzionale attraverso l’apertura, agevole, dell’art. 11 Cost., inserito tra i principi fondamentali, nonché degli artt. 80 e 87 Cost. Della presenza, questa volta amichevole e soccorritrice, delle istituzioni europee ci siamo accorti nel biennio della pandemia da Covid-19 attraverso la cooperazione, specialmente con il *Next Generation EU* che, nella nostra lingua, è stato ribattezzato con nome di *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR).

Fermandoci, dunque, alla c.d. divisione verticale del potere vengono in luce le diverse modalità “spaziali” del suo esercizio: l’ente regione – del quale principalmente ci occuperemo – si colloca proprio in questa linea di pensiero e di azione, in quanto la Regione è stata una istituzione inventata (altri dice riconosciuta) dopo aver dato atto che non tutto il potere politico-amministrativo è dislocato nell’ente Stato, scontando inoltre il fatto che una quota di potere e di funzioni spettasse (questa volta sì in modo originario e naturale) anche alla comunità di base, presente in tutti gli ordinamenti nazionali: il Comune.

Una lunga e robusta tradizione storica sta alla base di ciascun concetto o parola-chiave che adesso brevemente illustreremo, non senza qualche evidente collegamento tra una impostazione e un’altra, dal momento che il transito dalle diverse forme di “decentramento” alle plurime forme di “autonomia” non è come il passaggio dal bianco al nero; in questa materia, infatti, sono piuttosto i chiaroscuri, le sfumature e i *mélanges* a prevalere.

Ciò premesso, vengono qui riprese soltanto le nozioni basilari concernenti tre **parole chiave** scelte per introdurre il nostro argomento. Esse servono a strutturare, idealmente, lo spazio culturale, giuridico e pratico che è pertinente ed appropriato per le Regioni, le autonomie locali, le altre autonomie e i rispettivi ordinamenti.

BOX N. 1 – Apologo franco-britannico: il Canale della Manica è largo ...

Si racconta che, sul finire del XIX secolo, il ministro britannico dell’istruzione si recasse in visita dal suo omologo a Parigi. Gli chiese, tra l’altro, quali programmi di letteratura fossero in uso nei licei di Francia. Al che il ministro, impettito e orgogliosamente certo del suo trionfo, rispose: “Se oggi è il 10 febbraio, siamo nella quinta settimana del II trimestre e pertanto, nel Liceo Enrico IV qui vicino, nel Liceo Stendhal di Grenoble e in tutti i licei classici, l’insegnante sta svolgendo il programma ministeriale e quindi sta spiegando la Fedra di Racine”.

Non si saprebbe sintetizzare in modo più iconico cosa significhi un insegnamento (e, più largamente: una funzione) così emblematicamente centralizzato: nel bene e nel male.

2. Forme di esercizio del potere con riguardo al territorio

Accentramento e decentramento

È utile partire dai dati storici (esposti, ovviamente, per sommi capi). Per un lunghissimo tempo, risalendo alla dinastia iniziata da Ugo Capeto, al lungo ed assoluto dominio di un Re come Luigi XIV fino a Napoleone ed oltre, la Francia è stata la Nazione che, per antonomasia, poteva essere definita, in maniera sintetica, come uno Stato unitario e accentrato.

Sulla prima caratteristica – l'unità o unitarietà – torneremo più avanti. Basti solo il cenno al fatto che lo spirito rivoluzionario del 1789 aveva consolidato e modernizzato il patrimonio storico e culturale della Francia medievale e *royal*, coniando quella formula "una e indivisibile" che venne adottata già con la Prima costituzione rivoluzionaria del settembre 1791 e che sarà poi recepita, tale e quale, da altri Paesi e tradizioni. Così ha fatto – in casa nostra – il costituente italiano nel 1947, là dove viene sancito, con un'identica formula linguistica, il modello organizzativo di base della nostra forma di Stato. Dichiararsi, ed essere, uno Stato (o meglio una Repubblica) unitario – e indivisibile – ha il senso di dare un segnale di forte, anzi necessaria, coesione territoriale, non significa però precludersi la possibilità di un'organizzazione del potere e delle funzioni anche decentrata, o decentralizzata come altri preferiscono chiamarla, e soprattutto consente di riconoscere le autonomie.

In effetti nessuno Stato, meglio ancora nessuna Repubblica, può essere, ai nostri giorni, totalmente accentrato. Per quanto Parigi sia incontestabilmente qualcosa di più che la mera capitale della Francia, –perché praticamente tutti i centri del potere politico, amministrativo, scientifico, culturale, dell'intrattenimento, ecc. si snodano intorno alle banchine e sotto i ponti della Senna – anche la Nazione di Luigi XIV, Mazzarino, De Gaulle, Mitterand e adesso Macron ha dovuto mettere in conto che taluni poteri è giocoforza che si esprimano e siano svolti "in periferia".

Di conseguenza, anche la Costituzione francese è stata aggiornata abbastanza di recente (nel marzo 2003) stabilendo che la repubblica abbia – nel senso che deve avere – un'organizzazione *decentralizé* (cfr. art. 1, terzo comma).

Allora, il modello dell'accentramento perfetto – che non è mai esistito "in purezza" – può essere immaginato, in metafora, come un grande ragno che sta al centro di una ragnatela atta a catturare gli insetti che ci vanno a cadere, per poi nutrirsi, avendo a disposizione, a raggiera, le funzioni ed i servizi pubblici, intesi sempre come statali. È, quest'ultimo, un figurino che la post modernità dei nostri giorni giustamente rifiuta.

Il tipico funzionario pubblico che rispondeva all'archetipo dell'accentramento era ed ancora è il **Prefetto**. E non è un caso che questo alto (e di norma capace) servitore dello Stato, di nomina governativa, rappresentante diretto del Governo e del suo ministro dell'Interno nelle Province o nei Dipartimenti, sia un'invenzione della Rivoluzione francese, poi perfezionata da Napoleone e im-

portata da diversi altri Paesi, tra i quali l'Italia e, all'altro capo del mondo, il Giappone.

È interessante ricordare che i Prefetti non erano soltanto il terminale di espansione della volontà governativa nelle Province (con particolare attenzione ai problemi della sicurezza e dell'ordine pubblico, largamente intesi) ma svolgevano anche l'importante funzione di raccogliere, filtrare, selezionare e trasmettere gli interessi, le aspirazioni e le attese delle classi dirigenti locali verso la capitale ed il Governo. La trasmissione degli ordini e dei desiderata avveniva dunque nel duplice senso tra il centro e le periferie. Nell'Italia giolittiana (a cavallo tra il XIX e il XX secolo) questa funzione era svolta egregiamente dai Prefetti, in chiave filogovernativa.

Una organizzazione pubblica è denominata "decentrata" quando taluni uffici, servizi e funzioni pubbliche sono svolte in periferia – normalmente nelle Province per mandato del Governo centrale – ma in capo a tali uffici decentrati resta sempre – di fatto, ma anche di diritto – un margine di discrezionalità e di autodeterminazione. Un esempio chiarirà meglio l'assunto. Nel campo dell'istruzione pubblica esistevano in Italia, fino a pochi anni, fa i Provveditorati della pubblica istruzione, di ambito provinciale, adesso coordinati in un ufficio statale di ampiezza regionale: l'Ufficio scolastico regionale. Per oltre un secolo i Provveditorati agli studi hanno costituito l'articolazione periferica, anzi di più: la scocca portante del Ministero della pubblica istruzione in ciascuna Provincia d'Italia. Ad essi spettavano compiti e incombenze che sarebbe stato impensabile che dovessero provenire tutte da viale Trastevere in Roma. Ad es. la gestione degli incarichi annuali agli insegnanti o la composizione delle Commissioni per gli esami di maturità in ogni scuola superiore d'Italia!

Ugualmente, nel settore dei beni architettonici e paesaggistici, sono presenti oggi le Soprintendenze regionali, che si occupano della tutela dei beni culturali, paesaggistici e del patrimonio storico della Nazione, ma a tutti gli amministratori locali elettivi erano ben presenti le competenze, da loro spesso vissute come ingerenze, delle Soprintendenze dislocate nella provincia e presso i musei di maggior rilievo.

Tali uffici, ed altri consimili, nel settore della sicurezza, dei lavori pubblici, dei trasporti locali stradali, ferroviari e di navigazione (le Capitanerie di porto, ad es., ecc.) possono anche prendere diversi nomi: Ispettorati, Provveditorati, Uffici provinciali ecc. fino a diventare vere e proprie Agenzie dotate di un notevole grado di autodeterminazione, come quella delle entrate. Essi restano sempre uffici decentrati dello Stato e dovrebbero far capo, in modo sempre più efficace, ad una centrale unificata presso l'Ufficio territoriale del Governo, che è il nuovo nome che è stato dato alle Prefetture.

Tutti questi enti, soggetti, uffici o agenzie non sono, ovviamente, organi né delle Regioni né delle Province né dei Comuni. Al contrario, sono loro interlocutori su un territorio che è calpestato, sviluppato e gestito da tutti, essendo peraltro portatori gli uni e gli altri di interessi diversi. Da una parte quello statale-uniformistico (se così si può sinteticamente dire) e dall'altra quelli locali-

particularistici, che sono legittimamente rappresentati ed espressi da soggetti dotati di un carattere politico e organizzativo più intenso: *l'autonomia*, di cui adesso si dirà.

È significativo ricordare, a questo proposito, che un grande spirito liberale quale Luigi Einaudi (che fu anche il primo Presidente eletto della Repubblica italiana) era fin dal 1944 contrario ai Prefetti. E non meraviglia che i medesimi funzionari fossero mal visti anche dagli esponenti della sinistra radicale (ad es. Salvemini), che li vedeva come agenti sui diversi territori per conto delle classi dominanti.

BOX N. 2 – Sulla nozione di Decentramento amministrativo

In un ampio e profondo studio pubblicato più di un secolo fa [in *Enciclopedia giuridica italiana*, 1897], Santi Romano ha ricostruito in maniera originale la teorica fondamentale del decentramento amministrativo. La trattazione risente ovviamente del periodo nel quale fu elaborata, ma non meraviglierà sapere che, per merito dello spessore dottrinale del suo autore, la parte di essa valida ancor oggi è, di gran lunga, quella prevalente.

Altrettanto non si può dire – se è lecito iniziare dalla coda del ragionamento – per la parte consequenziale all'impostazione teorica. Questa prevedeva, coerentemente ad una definizione peculiare del concetto di autarchia (“la capacità di un ente di adempiere per diritto subiettivo dei pubblici servizi nell'interesse proprio e dello Stato insieme”), che gli enti locali dovessero sempre considerarsi come organi statuali, individuando in tal modo lo spazio teorico del *decentramento autarchico territoriale*.

L'altra specie di decentramento autarchico, denominato istituzionale, poteva invece attagliarsi a quelle pubbliche istituzioni, fiorenti in luoghi diversi d'Italia ed esemplate nelle Università, dalle Istituzioni di beneficenza o dalle Camere di commercio, di cui il grande autore metteva in luce la qualità intrinseca di “unità teleologiche” operanti ed attive nella vita sociale. Tali istituzioni pubbliche erano accostabili, come precedente, alle associazioni medievali, per esempio le artigiane, e potevano essere considerate “facenti parte dell'organismo dello Stato” piuttosto che “come entità di puro diritto privato”. Esse costituivano dunque altrettante *amministrazioni indirette* dello Stato. Dal congiunto operare dei corpi autarchici e delle pubbliche istituzioni avrebbe potuto formarsi – secondo la teoria romaniana – “un completo ed esemplare organismo di amministrazione locale”. È vero che le specificazioni del diritto positivo oggi vigente, e già al livello costituzionale, per il fatto sol di riconoscere le “autonomie” locali territoriali, paiono rendere obsoleta una ricostruzione come quella sopra riferita, così come non risulta convincente, già a prima lettura, un discorso che predichi un'amministrazione indiretta dello Stato, come specificazione, appunto, dell'unica forma concepibile di amministrazione, quella statale.

Se tuttavia si riflette un po' più a fondo sull'argomento del decentramento autarchico istituzionale come forma di autoamministrazione – vale a dire di modalità con la quale la società, in uno sforzo di unione e di solidarietà, pensa ad amministrare se stessa, dandosi scopi, ricercando mezzi necessari e facendoli fruttare, mettendo in gioco le proprie risorse, sia individuali che collettive, di libertà unite ad un senso profondo della responsabilità – allora il ragionamento potrà forse apparire datato ma non privo di suggestione e capace, quantomeno, di offrire idee utili per un ripensamento critico dell'intera materia, anche alla luce delle deficienze dell'oggi. Quella lusingata dal grande pensatore siciliano era, in buona sostanza, la proposta culturale del *selfgovernment* inglese, corroborata dagli studi e dalle indagini critiche di raffronto operata specialmente da Rudolf von Geinst, che aveva prodotto un forte impatto culturale anche in Italia e che rappresentava una lettura aggiornata della vicenda dello Stato in quanto Stato moderno, laddove sul noccio-

lo duro dello "Stato giuridico" andava crescendo lo spessore della cosiddetta attività sociale dello Stato.

Enzo Balboni, voce *Decentramento amministrativo*, in *Digesto IV delle discipline pubbliche*, Utet, 1988.

BOX N. 3 – Via il Prefetto!

La polemica proposta di abolizione della prefettura, fatta dal grande economista liberale e statista Luigi Einaudi nel 1944, conserva una qualità alta, pur nella mutazione dei tempi e dei contesti. Di seguito alcuni brani:

"Proporre, in Italia ed in qualche altro paese di Europa, di abolire il 'prefetto' sembra stravaganza degna di manicomio. Istituzione veneranda, venuta a noi dalla notte dei tempi, il prefetto è quasi sinonimo di governo e, lui scomparso, sembra non esistere più nulla. Chi comanda e chi esegue fuor dalla capitale? Come opera l'amministrazione pubblica? In verità, il prefetto è una lue che fu inoculata nel corpo politico italiano da Napoleone. Gli antichi governi erano, prima della rivoluzione francese, assoluti solo di nome, e di fatto vincolati d'ogni parte, dai senati e dalle camere dei conti o magistrati camerali, gelosissimi del loro potere di rifiutare la registrazione degli editti che, se non registrati, non contavano nulla, dai corpi locali privilegiati, auto-eletti per cooptazione dei membri in carica, dai patti antichi di infeudazione, di dedizione e di annessione, dalle consuetudini immemorabili". [...]

"Finché esisterà in Italia il prefetto, la deliberazione e l'attuazione non spetteranno al consiglio municipale ed al sindaco, al consiglio provinciale ed al presidente; ma sempre e soltanto al governo centrale, a Roma; o, per parlar più concretamente, al ministro dell'interno. Costui è il vero padrone della vita amministrativa e politica dell'intero stato. Attraverso i suoi organi distaccati, le prefetture, il governo centrale approva o non approva i bilanci comunali e provinciali, ordina l'iscrizione di spese di cui i cittadini farebbero a meno, cancella altre spese, ritarda l'approvazione ed intralcia il funzionamento dei corpi locali. Chi governa localmente di fatto non è né il sindaco né il consiglio comunale o provinciale; ma il segretario municipale o provinciale. Non a caso egli è stato oramai attruppato tra i funzionari statali. Parve un sopruso della dittatura ed era la logica necessaria deduzione del sistema centralistico". [...]

"A nessuno viene in mente del ministero, l'idea semplice che l'eletto locale ha il diritto e il dovere di interpretare lui la legge, salvo a rispondere dinnanzi agli elettori della interpretazione data? Che cosa fu e che cosa tornerà ad essere l'eletto del popolo in uno stato burocratico accentratto? Non un legislatore, non un amministratore; ma un tale, il cui ufficio principale è essere bene introdotto nei capoluoghi di provincia presso prefetti, consiglieri e segretari di prefettura, provveditori agli studi, intendenti di finanza, ed a Roma, presso i ministri, sotto-segretari di stato e, meglio e più, perché di fatto più potenti, presso direttori generali, capidivisione, segretari, vice-segretari ed uscieri dei ministeri". [...]

"I fascisti concessero per scherno l'autonomia alle università; ma era logico che nel sistema accentratto le università fossero, come subito ridiventarono, una branca ordinaria dell'amministrazione pubblica; ed era logico che prima del 1922 i deputati elevassero querele contro quelle che essi imprudentemente chiamarono le camorre dei professori di università, i quali erano riusciti, in mezzo secolo di sforzi perseveranti e di costumi anti-accentratori a poco a poco originati dal loro spirito di corpo, a togliere ai ministri ogni potere di scegliere e di trasferire gli insegnanti universitari e quindi ogni possibilità ai deputati di raccomandare e promuovere intriganti politici a cattedre". [...]

"Perciò il *delenda Carthago* della democrazia liberale è: Via il prefetto! Via con tutti i suoi uffici e le sue dipendenze e le sue ramificazioni! Nulla deve più essere lasciato in piedi di questa macchina centralizzata; nemmeno lo stambugio del portiere. Se lasciamo sopravvivere il portiere,

presto accanto a lui sorgerà una fungaia di baracche e di capanne che si trasformeranno nel vecchio aduggiante palazzo del governo. Il prefetto napoleonico se ne deve andare, con le radici, il tronco, i rami e le fronde". [...]

Luigi Einaudi, *Via il Prefetto!*, in *L'Italia e il secondo Risorgimento*, Lugano 17 luglio 1944.

Autonomie

Autonomia è concetto semplice e, al tempo stesso, complesso. L'etimo rimanda, in modo piano, al vocabolario greco: "dare leggi (regole) a se stessi", e con ciò si stabilisce il massimo di autodeterminazione razionale che spetta a ciascun soggetto, a cominciare dall'individuo, che si dà (si deve dare) in piena libertà le sue regole di condotta, mentre altre le prende dall'ambiente politico e sociale, dalle norme giuridiche, dall'educazione e dai costumi. Ma a noi interessa chiarire che solo taluni elementi: Stato, Regioni, Comuni, possono essere definiti come "**enti politici a carattere generale**", anzitutto perché sono elettivi, rispondendo essi al principio di base di ogni ordinamento democratico, ma anche perché possono (sono in grado di) assumere fini plurimi e generali, diversificati tra loro e diversi nei fini o nei mezzi, condizionati soltanto dalle competenze a ciascuno di loro attribuite dalla Costituzione e assegnate dalle leggi, restando peraltro nel quadro delle risorse economico-finanziarie-organizzative a disposizione.

A tale proposito andrebbero, però, richiamate le nozioni basilari di sovranità, attribuzione e competenza, che ci vengono dalle nozioni generali di diritto costituzionale e pubblico. Ma su di esse non possiamo ritornare qui e adesso; debbono tuttavia essere tenute costantemente presenti e fungere da scenari del palcoscenico sul quale agiscono i nostri attori.

Anzitutto, è bene ragionare in termini di "**autonomie**", al plurale, perché costituisce elemento caratterizzante gli ordinamenti democratici moderni e contemporanei: quello di avere la capacità, ma anche la doverosità, di tenere insieme e compaginare autonomie tra loro diverse, dal cui concerto prende corpo quella dimensione pluralistica e armonica che è tipica del nostro ordinamento (almeno come fine); senza scadere nell'instabilità dodecafónica delle disarmonie e nell'aporia di dissonanze, stridenti fino ad essere irritanti.

Se ci muoviamo sul piano dell'ottimalismo politico-organizzativo, per tanti e concordi indizi gli enti regionali – dei quali principalmente ci occupiamo – avrebbero la dimensione territoriale e competenzaale adeguata per essere i campioni istituzionali del concetto di autonomia e della sua pratica effettuale, come si argomenterà più avanti e come, invece, per tante recenti prove così più non è.

BOX N. 4 – Importanza delle autonomie locali dal punto di vista costituzionale. Commento all'art. 5 Costituzione di Carlo Esposito

La proclamazione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, riassume e anticipa le disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione sulle regioni, le provincie, i

comuni, e quante altre disposizioni potranno essere sancite a coronamento dell'edificio delle autonomie locali.

Offre, inoltre, elementi notevoli per la loro interpretazione.

La collocazione del principio tra quelli fondamentali della Costituzione vale ad accentuare il significato politico-costituzionale attribuito a queste autonomie; la considerazione delle sole autonomie locali vale ad escludere che altre manifestazioni del "pluralismo" sociale o dell'autonomia abbiano nel nostro Stato il medesimo significato fondamentale. In particolare non hanno eguale significato quei raggruppamenti secondo attività economica o di lavoro, che sono fondamentali negli stati cosiddetti corporativi. La dichiarazione che la Repubblica non solo riconosce, ma anche "promuove", le autonomie locali, consente di precisare che la unità e la indivisibilità della Repubblica non possano considerarsi principio direttivo positivo, ma solo "limite" al riconoscimento delle autonomie (che costituiscono invece il principio positivo).

Infine, e soprattutto, la elevazione del principio generico delle autonomie locali ad elemento fondamentale del nostro Stato, vale ad escludere che alcuna di queste autonomie possa differire nel genere e non nella specie dalle altre, e che essa possa vantare particolare titolo di nobiltà e sia qualitativamente diversa dalle altre. In particolare ne resta escluso che non sia principio fondamentale del nostro ordinamento il riconoscimento generico delle autonomie locali, ma la proclamazione specifica dell'autonomia delle regioni.

Carlo Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

Autonomismo e federalismo. Uno sguardo comparato all'assetto dei poteri "regionali" fuori dall'Italia. La linea continua dell'autonomismo: dal meno al più, dalla Francia agli USA

Ovviamente la distribuzione spaziale del potere e l'esercizio "territorializzato" delle funzioni pubbliche non sono una prerogativa solo italiana. Ciascun Paese del mondo (ci limiteremo a trarre esempi dalle nazioni occidentali) ha tuttavia una sua specifica ricetta, debitrice sia della storia e geografia, nonché dell'insieme di cultura, lingua e letteratura, tradizioni e costumi, morfologia e paesaggi climatici ecc. che, nei secoli, lo hanno forgiato.

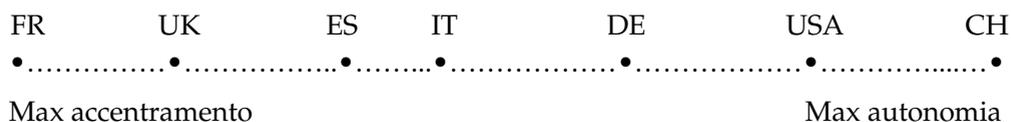
Qui e adesso preme dare soltanto un'indicazione di massima, che sconta perciò qualche approssimazione, necessaria a definire le varie tipologie che vengono in luce.

Può essere d'aiuto, sul piano didattico, immaginare che la sequenza ideale che parte dall'accentramento e si conclude con il massimo dell'autonomia consacrata nel federalismo, si snodi su una linea continua che, sul piano degli Stati, muove dalla Francia, per definizione lo Stato più accentratore, per passare al Regno Unito e poi alla Spagna e Italia, alla Germania e terminare con gli Stati Uniti d'America. Quest'ultimo grande Paese, appare sempre, per definizione emblematica, quello che ha abbracciato, da più di due secoli, e si caratterizza ancora oggi per la forma più salda e duratura di grande autonomia che è propria dei 50 Stati, uniti in una Federazione che ha per capitale una città, Washington, costruita dal nulla appositamente per questo scopo. Tra i tanti modelli federali teoricamente e politicamente possibili, gli USA mettono in campo e danno risalto sia al carattere "competitivo" che a quello "differenziato" delle loro istituzioni e dei

comportamenti correlati. Ciò in dipendenza, fra l'altro delle connotazioni politiche di fondo, che possono variare anche con grande intensità, come è attestato dalla copertina di *Time Magazine* che sul finire del 2016, mise in copertina Donald Trump, definendo il neo eletto come il Presidente dei Disuniti Stati d'America.

Se, dunque, poniamo al margine sinistro di questa linea immaginaria la Francia, procedendo troviamo dapprima il Regno Unito, che oggi è formalmente unitario, ma con una robusta *devolution* interna a favore di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, poi la Spagna e l'Italia, le quali sono emblema di quello che potremmo chiamare il "regionalismo autonomistico" (avendo entrambe assegnato una significativa quota di sovranità agli enti regionali, che in Spagna sono denominati *Comunidades autonomas*), per toccare poi la Germania, che rappresenta il caso tipico del c.d. "federalismo cooperativo e solidale", per giungere infine al Paese che, tra i sei considerati, è quello più vicino ad un modello federale molto avanzato, sulla scia di una larghissima autonomia riconosciuta ai cinquanta Stati in campi di grandissimo rilievo (pensiamo al diritto penale, civile-commerciale, tributario, ecc.) tenuti insieme dalle due istituzioni federali "unitive", vale a dire la Presidenza degli USA e la Corte Suprema.

Inoltre, esiste vicino a noi un Paese, la Svizzera, le cui istituzioni rispondono ad un modello più autonomista ancora di quello federale, e che è stato denominato, alle origini, "confederale" per l'ulteriore autonomia attribuita alle sue 26 parti costitutive denominate Cantoni, ma che tuttavia non è possibile approfondire in questa sede. Se volessimo disegnare su una lavagna la linea politico-amministrativa adesso evocata, prenderebbe questo aspetto:



BOX N. 5 – Federalismo immaginario

Per un quarto di secolo, tra il 1992 e il 2017, l'Italia è stata in preda ad una "ubriacatura federalista", della quale non è stata immune la dottrina giuspubblicistica che ha sfornato dozzine di monografie e saggi e organizzato decine di Convegni di studi e progetti al riguardo.

Tutto origina da una proposta politica proveniente, rumorosamente, dal partito "Lega Nord per l'indipendenza della Padania", il cui leader Umberto Bossi si è molto speso per una proposta, di fatto, secessionista, con riguardo a Lombardia e Veneto, che alle origini poteva contare sul pensiero forte di un politologo di vaglia, il prof. Gianfranco Miglio, che venne anche eletto senatore (prima di essere rigettato, senza troppi riguardi).

Sul piano della narrazione effettiva, il regionalismo "fino ai limiti del federalismo", *all'interno della Costituzione originaria*, venne portato alla sua estensione estrema, con la legge n. 59/1997, con la quale il Governo venne delegato ad emanare decreti legislativi volti a trasferire ai livelli di governo regionali e locali "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura e agli interessi delle rispettive comunità", venendo incontro in tal modo, e con tale linguaggio, alle istanze autonomistiche assunte in modo pieno. Ma, come già si vide in sede di decreti di attuazione – anche

nel più organico tra questi, il n. 112/1998 – la spinta propulsiva verso il federalismo a costituzione invariata cominciava ad indebolirsi.

Si passò quindi a rafforzare il modello regionalista, al massimo grado compatibile con il mantenimento di un ordinamento complessivo “unitario”. Il che fu fatto attraverso una profonda modifica del Titolo quinto della Costituzione originaria, secondo le linee e le modifiche normative che saranno spiegate nel testo, attraverso i passaggi principali rappresentati dall’approvazione delle leggi costituzionali n. 1/1999 (sui poteri statutari delle regioni ordinarie), n. 2/1999 (riequilibrando a favore delle Regioni speciali le attribuzioni che erano state riconosciute a quelle ordinarie) e infine attraverso la (quasi) completa revisione dell’assetto regionale realizzato con la legge costituzionale n. 3/2001 (che era stata preceduta dalla legge costituzionale n. 2 riferita alle Regioni speciali).

Limitandoci in questo spazio alle punte federaliste della nostra storia istituzionale non vanno pretermessi due passaggi e una conclusione. Il primo atto mette in scena la revisione costituzionale approvata dal Parlamento, col doppio passaggio, nel 2005, ma poi bocciato col referendum costituzionale del giugno 2006.

In esso veniva battezzata esplicitamente una “Repubblica federale”, che avrebbe potuto contare su un Senato di nuova composizione, denominato anch’esso federale.

Prescindiamo adesso da una verifica puntuale se alle postulazioni affermate nel testo corrispondesse effettivamente una mutazione dell’assetto complessivo della Repubblica italiana nella tipologia degli Stati federali, il che resterebbe dubbio. Accontentiamoci del fatto che per effetto del respingimento popolare ai sensi dell’art. 138 Cost., la forma del nostro Stato resta quella “regionale”.

Il secondo atto prende spunto dalla normazione adottata con la legge n. 42/2009, intesa ad introdurre il “federalismo fiscale” nel nostro Paese.

L’attuazione di tale normativa è indubbiamente complessa, anche per le stratificazioni accumulate dal dopoguerra ad oggi con riguardo a tributi propri, compartecipazioni, esenzioni, situazioni speciali, ecc., ma si può dire che nel suo insieme sia stata lenta, e soprattutto largamente incompleta. Unici apporti sicuri che ne sono derivati riguardano qualche luce in più gettata su concetti e istituti importanti, ma ormai risalenti al 2001, quali i *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali (in primis sanità, assistenza e istruzione), quali i *costi standard* ed anche i *fabbisogni standard*. Due metodologie, queste ultime, che dovrebbero consentirci di eliminare (o quantomeno abbassare l’incidenza) dei costi storici nascenti dalla rendicontazione delle spese “a piè di lista” che hanno imperversato fin dagli inizi, recando con sé sprechi di risorse e una corruzione largamente diffusa.

La conclusione della rappresentazione del “federalismo immaginario” – stando almeno alla situazione oggi presente – è venuta quando il partito politico che ha continuato a spingere per il federalismo ha cambiato, enfaticamente, la sua denominazione restringendola a “Lega”, aggiungendovi il nome del suo attuale segretario e dandosi un orizzonte politico di ricerca e raccolta di voti su base esplicitamente “nazionale”.

3. *Le comunità intermedie ed il pluralismo ideologico, politico, sociale ed amministrativo: il fondamentale art. 5 della Costituzione e il suo antecedente necessario: l’ordine del giorno Dossetti. Perché si chiamano “comunità”?; in che modo le possiamo chiamare “intermedie”?*

Il fondamento culturale ed ideologico dell’inquadramento normativo e concettuale della ricostruzione che sta alla base di questo manuale è sufficientemente ben rappresentata dalla sequenza: persona – comunità intermedie – stato (pa-

rola, quest'ultima, che si può scrivere, motivatamente, senza opporre con la lettera maiuscola).

Si tratta, evidentemente, di un percorso ascensionale, che affonda le sue radici nel personalismo comunitario e prende spunto dalle immagini della "piramide rovesciata" e della "socialità progressiva" che Aldo Moro, giovanissimo protagonista nell'Assemblea costituente nel 1946-47, adoperò quando gli venne chiesto di dare un suo contributo ad un'immagine che fosse in grado di definire il metodo di costruzione della nuova Repubblica, che la Costituzione voleva rendere palese, non dimenticando la sua funzione educativa delle masse popolari.

Non è necessario riprendere qui ed ora la suggestiva proposta morotea, se non per sottolineare come al centro, anzi alla base della costruzione dell'edificio istituzionale e costituzionale, stia la persona umana, con la sua unicità, piena dignità e libertà a plurime dimensioni.

L'idea della socialità progressiva ci mostra come, mano a mano che la libertà personale si espande in cerchi concentrici sempre più larghi ed elevati (attraverso dunque le libertà inviolabili statuite e garantite dagli artt. 13-21 Cost.), le relazioni delle persone tra loro si ampliano, si consolidano, si arricchiscono e si irrobustiscono fino a far diventare quelle libertà più piene. Esse pur rimanendo sì individuali acquistano una valenza pubblica e politica: quali la libertà di riunione, di associazione, di religione e di culto, di manifestazione del pensiero in tutte le forme, ecc.

Sul versante, invece, dell'interpretazione nascente dalla metafora della "piramide rovesciata", nella figura della "persona" vanno progressivamente attenuandosi le dimensioni e si restringono gli spazi dell'individualismo, per colorarsi delle fattezze proprie delle comunità intermedie – sia quelle naturali e originarie, sia quelle artificiali e storiche – che sono utili, e per alcuni versi necessarie, per avere con l'entità superiore, lo Stato, una relazione di sana alterità e di confronto costruttivo.

In altre e più schiette parole: l'adesione a una formazione sociale o comunità intermedia quale è – o meglio dovrebbe essere – la Regione ha senso se ed in quanto, a mente del fondamentale art. 2 Cost., essa è una delle vie attraverso le quali non solo si sviluppano le personalità dei singoli ma si garantiscono i diritti individuali dell'uomo.

È in questa luce che va inquadrato e compreso in tutta la sua pregnanza quell'importantissimo verbo "**riconoscere**" che è stato scolpito nel citato art. 2 e che contiene la prima opzione ideologica e programmatica inserita nel nostro testo costituzionale. Insieme all'art. 5, che fonda e promuove il **pluralismo istituzionale** e che, in quanto tale, già dà una valenza qualitativa ad una entità politica: la Regione, appunto. Questa è un soggetto istituzionale non solo legittimato, ma per così dire incoraggiato a difendere la sua autonomia: sviluppando, quando lo ritiene necessario, scelte politiche, dunque con valore generale, differenti ed anche motivatamente divergenti rispetto a quelle altrettanto legittime dello Stato o di altre Regioni.

Beninteso, ciò deve avvenire all'interno del perimetro delle attribuzioni e competenze che l'ordinamento repubblicano assegna sia allo Stato che alle Re-

gioni, ma senza che le seconde abbiano a subire o a percepire uno status di inferiorità rispetto al primo.

Propriamente in ciò risiede, a nostro avviso, quell'alta qualificazione democratica dell'ente regione (e non solo di essa) tale da rendere comprensibile che essa sia, per quanto indirettamente, richiamata in due tra i primi articoli del testo costituzionale. Gli artt. 2 e 5, appunto, ci indicano, da subito, quali siano i principi fondamentali del nuovo ordinamento democratico, che subentrò al ventennio autoritario e liberticida, anche nei confronti delle autonomie locali ridotte, nei Comuni e nelle Province, durante il fascismo, a meri enti autarchici, semplici rotelle mosse dall'ingranaggio statale.

Entrando in questo nuovo ordine di idee si comprendono subito due concetti.

Anzitutto, tocchiamo con mano quanto la Parte seconda della Costituzione, volta a stabilire l'Ordinamento repubblicano, sia legata alla Parte prima, dedicata ai Principi fondamentali ed ai Diritti e doveri del cittadino. Di più, se deve esserci coerenza tra le disposizioni costituzionali che potremmo chiamare organizzative e attuative e quelle di principio, si capisce perché, con la revisione costituzionale del Titolo quinto del 2001, si sia voluto sottolineare, già nella proposizione di avvio nell'art. 114, che "i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato" sono articolazioni costitutive dell'unica Repubblica, su un piano di pari dignità e legittimazione politica, anche se, certamente, con le debite distinzioni ragguagliate ai rispettivi pesi istituzionali, che non sono evidentemente uguali tra loro.

È bene che il lettore tenga a mente l'importanza del raccordo tra le parti in cui si articola la Costituzione, nel segno del riconoscimento che la dimensione attuativa, se vuol restare fedele, ed anzi se vuole promuovere la democraticità del sistema unitariamente concepito, non può tradire quei principi fondamentali che il combinato disposto degli artt. 2 e 5 ci propone senza tema di smentite; essi fanno, del resto, dell'art. 114 una conseguenza diretta e necessaria delle disposizioni finalistiche sopra citate.

In secondo luogo, la lettura qui proposta dà ragione alle parole assai impegnative e lungimiranti che il Presidente della Assemblea Costituente Meuccio Ruini ebbe a pronunciare in sede di Relazione al Progetto preliminare di Costituzione quando arrivò a vedere nella Regione, definita come "**la zona intermedia ed indispensabile tra la Nazione e i Comuni**", il perno fondamentale, insieme ai Comuni, di un ordinamento strutturale dello Stato costruito su basi di autonomia, ciò che costitutiva "**l'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione**".

Se pensiamo che il Comune, pur dimezzato nelle sue dimensioni autonomistiche dall'ordinamento fascista, c'era già, alla Regione, di cui allora si ponevano le basi – ma, come vedremo, si dovrà attendere quasi un quarto di secolo per vedere funzionanti quelle a statuto ordinario – veniva assegnato il rango lusinghiero, ma esigente, di essere, insieme alla Corte Costituzionale, una delle vere "novità" dei tempi nuovi. Ma mentre la Corte ha saputo far onore alle aspettative in essa riposte, le Regioni – non solo per causa loro – danno l'idea di avere, almeno per adesso, mancato l'obiettivo di essere leva efficace del rinnovamento e miglioramento del Paese.

La dottrina delle **comunità intermedie** nasce e si sviluppa in ambito ideologico cattolico ed assume agli inizi una prevalente impostazione difensiva e garantista degli interessi della Chiesa e della famiglia. La Chiesa – ed i pensatori e filosofi che si rifanno da una parte, ma alimentano dall'altra il suo patrimonio ideale – rivendica per sé e per le famiglie, delle quali si fa tutrice, uno spazio di autonomia d'azione libero dalle influenze od invasioni dello Stato e dei suoi reggitori.

Sulla scorta di un pensiero intellettualmente assai qualificato e sofisticato, nonché risalente nei secoli, colui che può essere considerato il fondatore di questa dottrina Giovanni Altusio (1557-1638) ha tra i primi definito la famiglia, le soggettività politiche territoriali minori ed inferiori allo Stato-Regno (quali i Comuni) e le associazioni di uomini riuniti per uno scopo, quali comunità intermedie tra la persona e lo Stato.

Un grande pensatore tedesco della seconda metà dell'800, Otto v. Gierke (1841-1921), proprio partendo dall'idea di unioni-associazioni di uomini organizzati in modo appropriato (*Verbände*) aveva poi definito l'autonomia come il potere di una entità, che non è lo Stato, di dar leggi a loro stesse. Allo stesso filone di pensiero appartengono, pur con le debite distinzioni: Brunner, Duguit e i nostri Paolo Grossi e Piero Schiera. Se si sfugge al fascino, assai pericoloso, della teoria della personificazione dello Stato come unico soggetto dotato della legittimazione a porre comandi nell'ordinamento, a cominciare dalla legislazione, sarà agevole riconoscere a soggetti ulteriori, e in particolare alle comunità territoriali uno *ius statuta condendi* (su ciò v. *infra*).

In tempi a noi più vicini, un grande pensatore ed uomo politico eminente, tra i padri del cattolicesimo democratico, protagonista all'Assemblea Costituente, Giuseppe Dossetti [1913-1996] ed un suo collega ed amico, finissimo costituzionalista, Costantino Mortati [1891-1985] hanno dato lievito e concretezza giuridica al nostro concetto, quello del quale si valgono le Regioni e le altre autonomie per attestare una loro necessaria presenza ed un loro insostituibile ruolo nella trama delle relazioni tra la persona e lo Stato (ed, oggi, anche oltre, se teniamo conto dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea).

BOX N. 6 – Le basi costituzionali del principio di sussidiarietà

Ordine del giorno presentato da Giuseppe Dossetti ed accolto dalla Prima Sottocommissione dell'Assemblea costituente nella seduta del 9 settembre 1946.

La Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni, non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; riconosca a un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spiri-

tuale: anzitutto in varie comunità intermedie, disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato.

Con particolare finezza ha meditato sul nostro tema anche Egidio Tosato [1902-1984] in un saggio acuto e finemente sintetico dedicato proprio a "persona, società intermedie e Stato".

Ai fini di questa premessa introduttiva, volta a fornire gli elementi istituzionali di un discorso sulle autonomie, sarà sufficiente, però, solo un richiamo al fatto che, per comunità, si intende un aggregato di individui (*rectius*: di persone) riunite in modo stabile, con e per uno scopo che loro avvertono essere condiviso, anzi comune. Il concetto di comunità è pervaso da un alone romantico: che allude a una (pericolosa) identità di destino ed è stato coniugato, talvolta, insieme a parole d'ordine esiziali quali "terra e sangue" come ai tempi tragici del nazismo. Va pertanto sfrondata di orpelli volontaristici, organicistici e/o olistici ed invece, possibilmente, va visto e letto con attitudine sobria e "laica". A tale proposito vorremmo mettere in guarda chiunque – ma soprattutto i giovani – dall'uso e abuso del termine "appartenenza", giacché è vero che, come si appartiene ad una comunità religiosa dedita al bene, si appartiene altresì (e senza possibilità di uscirne) a comunità dedite al male, quali sono la mafia e la criminalità organizzata.

Prese, dunque, le dovute distanze dal cattivo uso di parole come "appartenenza ed identità di destino" (delle quali i sistemi totalitari sono portati ad abusare), non c'è dubbio che la famiglia – dichiarata dalla Costituzione "società naturale fondata sul matrimonio" – è la comunità di base e l'Italia (art. 1 Cost., ovvero la Patria, il Paese ed anche, con cautele raddoppiate, la Nazione) è la comunità di vertice, almeno in termini di *idem sentire de re publica*. Quando poi una coscienza veracemente europeista, corroborata da migliorate procedure democratiche, avrà costruito sperabilmente una comunità europea (non solo quella dichiarata nei Trattati di Roma del 1957, più volte successivamente rinnovati, ma mai effettivamente decollati in modo unitivo nel sentimento popolare), allora sarà possibile ampliare la sequenza: persona-comunità intermedie-stato, includendo anche la nuova dimensione continentale. Per vedere un'accelerazione comunitaria abbiamo dovuto sopportare la pandemia Covid-19 e lo scatto di cooperazione economico-finanziaria denominato *Next Generation EU*.

Già prima, citando l'art. 29 della nostra Costituzione, è venuto in campo il termine "società naturale" come elemento definitorio della famiglia. Una volta che si sia precisato che, ai nostri fini, c'è identità assiologica tra il termine "società" di cui all'art. 29 e quello di "comunità", chiarendo che il primo è stato preferito in Assemblea Costituente in omaggio ad una prevalente ed inclusiva nomenclatura laica (ma non laicista), resta acquisito che l'idea delle comunità intermedie, già indicata come metodologia di base rientrando nell'o.d.g. Dossetti, è stata acquisita nel tessuto e nel vissuto costituzionale.

Minore rilievo ha invece la distinzione, assai più ideologica e dogmatica, se

vi siano e quali eventualmente siano, e quale statuto debbano avere le comunità c.d. naturali rispetto alle altre che, per non essere definite naturali potranno e dovranno essere denominate come artificiali e/o storiche.

Le comunità (o società, se si preferisce un linguaggio laico) naturali sono quelle per così dire originarie: coeve dunque al sorgere degli aggregati umani. Rispetto a queste, perciò, la società/comunità politica – lo Stato, o meglio ancora la Repubblica per i giorni nostri – non può fare né più né meno che “riconoscerle”. Non fu lo Stato a crearle: c’erano già da prima che esso fosse, posto che il termine-concetto Stato viene fatto risalire a Machiavelli e al suo *Principe*, datato 1513. E se non è stato lo Stato a crearle esso neppure le può distruggere, né potrebbe più sottilmente metterle in posizione di soggezione e di sudditanza tale da non consentire più loro la condizione di vita e azione che, per diritto naturale, spetta e compete a libere organizzazioni stabili di persone, agenti sia per interesse proprio che per il bene comune.

Sono solo due le **comunità naturali** originarie la cui esistenza è (quasi) universalmente condivisa: la famiglia e il Comune. È vero che ci sono filosofi e/o pensatori politici che contestano anche questo dato elementare. Così fa Engels (più ancora di Marx) per la famiglia. Egli ritiene la famiglia frutto della storia delle istituzioni umane e ne auspica il superamento, e così opinano i pensatori dell’altro corno ideologico totalitario, dell’estrema destra, che non esitano a sacrificare i diritti della famiglia di fronte all’interesse totalitario panstatualista. Tuttavia, sia la matrice liberal-democratica che quella social-democratica convergono con l’impostazione cristiana nell’acceptare che la famiglia sia una vera società/comunità naturale con suoi diritti (e doveri) originari, fondamentalmente nei confronti dei figli, della loro educazione, istruzione e mantenimento, oltre che di una sfera riservata di relazioni interne e intime al nucleo familiare. Questo viene ancor oggi considerato nucleo essenziale e infrangibile cellula della società intesa nel senso più vasto.

Anche per l’aggregato politico basale denominato Comune (e sarà pur significativo che sia la lingua francese con “*la commune*”, quella tedesca con la parola “*Gemeinde*” e l’inglese con riferimento ai *common goods*, hanno una identica radice, che ovviamente deriva dal latino *quod commune est*) non ci sono seri dubbi quanto alla sua naturalità ed originarietà. Qui basterà citare una fonte assai qualificata, Alexis de Tocqueville [1805-1859], uno dei più grandi pensatori giuridici e politici del XIX secolo, quando, con una frase tanto retorica quanto suggestiva ma particolarmente vivace, ci ha lasciato scritto nella sua grande opera “La democrazia in America” che: “I regni li hanno costruiti gli uomini, ma i comuni vengono direttamente dalle mani di Dio” [Tocqueville, *La democrazia in America*, vol. I, 1835].

Non è necessario mettere in campo la lunghissima e gloriosa storia dei Comuni italiani – pensiamo specialmente a quelli dell’Italia settentrionale e centrale, dal XIII secolo in poi, in particolare in Toscana o in Lombardia – per attestare la vitalità e l’originarietà dell’istituzione comunale, quando venne letteralmente inventata quella specie di autonomia collettiva capace di auto-amministrarsi; essa nacque, prosperò (e decadde) ben prima dello Stato-Nazione.

Molto più difficile è, tuttavia, ragionare di una eventuale originarietà *versus* storicità, o anche naturalità *versus* artificialità con riguardo ad enti, società o comunità intermedie quali sono la Provincia o la Regione.

Non essendo la nostra un'opera di taglio storico-filosofico-politico ci asterremo dall'entrare sul punto in *medias res*, limitandoci ad una osservazione preliminare, che ci pare però pertinente.

È plausibile che sia la Provincia che la Regione siano più agevolmente classificabili come entità/società/comunità di tipo storico e artificiale che non il contrario.

Se nel comune di Firenze o Siena del '400 o in quello di Milano o Catania dei giorni nostri è più agevole rintracciare quel "*idem sentire de re communi*", non è altrettanto agevole ripetere la stessa operazione di fronte alle Province, come le abbiamo conosciute dal 1859 ad oggi, o alle Regioni, come le abbiamo vissute dal dopoguerra ai giorni nostri.

A tale proposito la sottolineatura va posta non tanto sulla naturalità/artificialità degli enti quando sul fatto se essi siano oggi, o siano stati ovvero possano ancora essere percepiti e vissuti come "comunità".

Va piuttosto constatato che le Province stanno venendo spazzate via ad opera della c.d. società-politica senza che la c.d. società-civile abbia fatto al riguardo nessuna apprezzabile e convincente resistenza al loro degrado normativo, adottato dapprima con le svariate leggi di semplificazione a drenaggio di risorse, sistematizzato con la c.d. Legge Delrio, n. 56/2014 ed andato vicino alla sua eliminazione dalla Costituzione, per mezzo della revisione della Parte seconda della Costituzione, approvata da entrambe le Camere, ma poi bocciata nel referendum del 4 dicembre 2016. Nonostante il "salvataggio" intervenuto di recente, si può agevolmente convenire che la Provincia, che era un ente artificiale-storico, ha consumato in centocinquanta anni il suo ciclo di vita. Ma ciò è avvenuto, nella nostra opinione, perché la Provincia non è mai riuscita a essere convincentemente – nonostante il sostegno legislativo ad essa dato, da ultimo, dalla legge n. 142/1990 – una comunità provinciale vera e propria, mancante di un "carattere" amministrativo distinguibile.

Sulla Regione aleggia, oggi, a nostro avviso, come un fantasma, un destino simile.

Se, infatti, non riuscirà a mostrare di essere e di agire come un'effettiva "comunità regionale" il suo destino volgerà al peggio, conducendo un'esistenza precaria e soltanto pigramente tollerata.

A quel punto non basteranno i grandi pensatori ed uomini politici del passato a salvarla. Nessun o.d.g. Dossetti sbandierato in Parlamento e nessun redivivo Sturzo, Mortati o Benvenuti potranno venire in suo soccorso. Se la comunità non c'è perché non è (più) sentita e vissuta come tale, anche le Regioni cadranno come **foglie morte** d'autunno. Non sarà necessario dare la colpa al tiranno statalista, basterà attendere la prima stagione del freddo: come la Silvia recanatese "all'apparir del vero tu misera cadesti".

Giorgio Berti – grande giurista ferrarese, a lungo docente a Firenze e nell'Università Cattolica di Milano: un vero appassionato delle autonomie locali,

di cui è andato sempre cercando i caratteri originali – aveva riflettuto con intensità e luminoso pensiero sulle realtà e conseguenze positive che intravedeva nell'art. 5 Cost. e aveva conseguentemente disegnato un percorso raffinato ed esigente, ma appagante, sul piano di una autonomia regionale pienamente intesa, ricca altresì di implicazioni benefiche sul piano della vita della comunità nazionale, che poteva (avrebbe potuto) trarre benefici sul piano di una **democrazia sostanziale** più autentica dal retto operare delle autonomie comunali e regionali, espresse dalle rispettive comunità. Quel disegno sembra adesso più difficile da realizzare, ma è ancora alla portata delle nostre possibilità.

BOX N. 7 – Giorgio Berti: la voce dottrinale più alta e armonica sul tema delle autonomie

È significativo che il riconoscimento delle autonomie locali sia compreso nei principi fondamentali (art. 5), anche se poi il fatto che la disciplina delle regioni, province e comuni, venga espressa nella parte seconda della Costituzione (dove si provvede all'organizzazione dei poteri) toglie alquanto forza, come l'esperienza ha dimostrato, a tale riconoscimento.

Ricomprendere le autonomie nei principi fondamentali, significa affermare ciò che nell'800 si negava, cioè che le autonomie territoriali si impiantano immediatamente nel corpo sociale, non hanno bisogno della mediazione della persona giuridica statale, per essere legittimate ad agire nell'interesse delle rispettive collettività. Infatti l'articolo 5 dichiara che la repubblica "riconosce" le autonomie, cioè le dà per presupposte, ammettendo che la società si organizza, oltre che nelle formazioni associative spontanee, anche politicamente, attraverso le regioni, le province, i comuni. La società, attraverso dette forme politico-giuridiche, riesce ad esprimere da se stessa, senza l'intermediazione dei poteri statali una politicità di tipo locale, così che lo stato non è più unica espressione politica della nazione. [...]

La Costituzione ha dato rilievo all'idea di un'organizzazione politica che si fa partendo dalle comunità locali, anziché dal vertice della nazione. La nazione è sempre legata ad una concezione autoritaria dello Stato, perché implica un'armatura autoritaria per tradursi in un ordinamento e mantenersi come sintesi di valori anche nella realtà della vita politica. Al contrario, gli enti locali, essendo espressione delle comunità, presupporrebbero una società locale che consapevolmente prende corpo ed esprime una sua politicità.

Giorgio Berti, *Interpretazione costituzionale*, IV ed., Cedam, Padova 2001, pp. 276-277. Nel suo Manuale l'Autore riprende i concetti già magistralmente espressi nel *Commentario all'art. 5 Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975.

BOX N. 8 – Sulla legge 8 giugno 1990, n. 142 – Ordinamento delle autonomie locali

Il punto più alto, a livello normativo, dell'idea che congiunge l'ente locale alla comunità insediata in quel determinato territorio, è stato raggiunto con la prima legge generale sull'amministrazione locale (n. 142) per la quale dopo il testo unico del 1934 si è dovuto attendere il 1990.

Il linguaggio del legislatore è esplicito e diretto sul punto e mai è stato così chiaro come nell'art. 2 (poi traslato, col n. 3, nel TUEL n. 267/2000):

"1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. 2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. 3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cu-

ra gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo. 4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica. 5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”.

Non si potrebbe dire di più e meglio in tema di autonomie territoriali e locali. Peccato che:

- l'autonomia comunale permanga rattrappita, asfittica e solo potenzialmente efficace;
- l'autonomia provinciale risulti oggi, dopo la legge c.d. Delrio n. 56/2014, anchilosata e sul ciglio di una prossima, definitiva, “rottamazione” alla quale si oppone soltanto la lettera della Costituzione tuttora vigente, a cominciare dal fondamentale e più volte ricordato art. 114.

Dal canto suo la Regione Lombardia, nello Statuto adottato in seguito alla revisione del 2008 ha sancito in modo altrettanto solenne nell'art. 1, c. 1 quanto segue:

“La Lombardia è Regione autonoma della Repubblica italiana in armonia con la Costituzione e secondo i principi dello Statuto. Esprime e promuove in modo unitario gli interessi delle comunità che insistono sul suo territorio, nel rispetto dei principi dello stato di diritto, democratico e sociale”. *E simile è anche il linguaggio di altri statuti regionali.*

4. Il federalismo come forma di organizzazione/distribuzione del potere sul piano verticale ... ma non solo

Il federalismo è un istituto giuridico-politico serio e complesso ed ha una lunga storia istituzionale alle sue spalle. Esso va pertanto preso sul serio discorrendone in modo non superficiale. Almeno due grandi nazioni democratiche occidentali hanno assunto il modello federale come uno dei due pilastri della propria organizzazione politica e costituzionale: gli Stati Uniti d'America e la Germania.

Nel primo caso l'altro elemento portante è la separazione dei poteri in senso orizzontale che genera la necessità che i poteri classici dislocati a Washington si dialettizzino tra loro e nessuno dei tre prevarichi. Nel caso tedesco, invece, il secondo pilastro è rappresentato dalla razionalizzazione della forma di governo, che conferisce stabilità favorendo governabilità al sistema. In entrambi i casi, il fatto che la distribuzione spaziale del potere abbia assunto la forma federale (invece che quella regionale – autonomistica ovvero unitaria – centralizzata) non è soltanto importante ai fini della classificazione delle forme di Stato, ma ha contribuito all'equilibrio fra i soggetti che vantano titoli per esercitare autorità circa la direzione di sviluppo della società. Proprio attraverso il federalismo si vede bene l'intreccio relazionale fitto, ma flessibile – una maglia d'acciaio, non una gabbia – tra i paradigmi teorici intitolati “forma di Stato e forma di Governo”.

Al contrario, in Italia, l'opzione federale non solo non è mai stata vincente nel periodo formativo dell'Unità della Nazione (che avrebbe in teoria potuto accogliere il modulo: unità nella distinzione) ma non è stata presa sul serio nemmeno nella fase di preparazione e nel primo sommario tentativo di attuazione di

qualche brandello di federalismo (quello fiscale, innanzitutto), come si è verificato dall'inizio degli anni novanta ai giorni nostri.

Verso la metà del XIX secolo, due grandi pensatori politici, da rive culturali opposte, cattolica e laica, Gioberti e Cattaneo, disegnarono due ipotesi di Italia federale, ma la loro predicazione, pur pregevole, restò lettera morta, non riuscendo neppure ad interpellare nel profondo il sentire delle classi dirigenti del Paese, per non parlare della popolazione largamente intesa, che si è mantenuta indifferente quando non ostile.

Nel tempo in cui un partito politico che aveva ottenuto larghi consensi nelle regioni padane, la Lega Nord, inalberò agli inizi degli anni novanta la bandiera del federalismo, aveva però in mente di propagandare la secessione delle Regioni più sviluppate e ricche – particolarmente l'area lombardo-veneta – da un Centro e da un Sud presentati come spendaccioni e incapaci. Una volta arrivata al Governo, nella coalizione di centro-destra, la Lega, peraltro, non è stata in grado di dare sostanza ai suoi programmi federalisti, se non per una loro insufficiente declinazione d'ordine fiscale – relativa sia al piano delle entrate che a quello delle spese – di recente, peraltro, lasciata come lettera morta.

Di ciò si farà cenno più avanti, all'interno della storia delle realizzazioni intervenute sul piano delle autonomie, quando si vedrà che anche i Governi di centro-sinistra alzarono ed agitarono, sulla fine del XX secolo, l'insegna del "federalismo a costituzione invariata", che poi tentarono di inverare nella revisione del Titolo V, nata e cresciuta sotto cattiva stella.

La scelta federalista, quando è seria, qualificata e storicamente fondata, consente almeno due opzioni fondamentali. Su un versante, gli Stati Uniti d'America si sono avviati da subito sulla strada del "*federalismo duale o competitivo*" che vede un grande protagonismo degli Stati ai quali sono demandate scelte importantissime e differenziate con riguardo a tutti i tipi di diritti: civile e commerciale; penale; tributario; sanitario; ecc. ciascuno con propri ordinamenti giuridici ed organizzazioni giudiziarie differenziate. È noto, infatti, che in certi Stati è ammessa financo la pena di morte e in altri no, così come – per fare due soli esempi – la legislazione matrimoniale del Nevada o il diritto commerciale del Delaware hanno caratteri nettamente distinti da quelli degli Stati vicini, con i quali entrano direttamente e palesemente in competizione. Gli organi della Federazione, che risiedono a Washington: Congresso, Presidente e Corte Suprema, sono lì a vigilare – con capacità, prontezza ed efficienza – perché le differenze non oltrepassino quei confini che produrrebbero la rottura dell'Unione. Ma lì si fermano.

La grande importanza dei singoli Stati, dal punto di vista costituzionale ed in relazione ad un argomento molto suscettibile con riguardo a chi detenga quote di sovranità effettiva, è data – peraltro – dal fatto che l'art. V (sui complessivi sette) della Costituzione U.S.A., dedicato all'evenienza di una revisione costituzionale attraverso un'apposita procedura di Emendamento, prevede che, dopo l'approvazione di un testo da parte delle due Camere del Congresso, si avvii un lungo e faticoso iter nei cinquanta Stati che lo debbono approvare con la mag-

gioranza dei tre/quarti. Cosicché, basterebbe che 14 Stati, eventualmente tra i meno popolati, si opponessero alla modifica col risultato di bloccare l'entrata in vigore di un nuovo Emendamento. Viene qui in taglio un ulteriore "prestito" che il modello federale ha fatto alla teorica generale della distribuzione spaziale del potere. Ci riferiamo alla c.d. "clausola federale" in base alla quale – come attesta la Costituzione USA, art. 1 sez. X – il testo enumera tutte e solo le attribuzioni normative del Congresso, lasciando quelle non espressamente menzionate alla competenza degli Stati membri.

BOX N. 9 – Uno sguardo sulle aporie del federalismo americano. La fine della grande anomalia? La riforma sanitaria di Obama guarda all'Europa

Negli ordinamenti federali la ripartizione delle competenze/materie che spettano alla Federazione (rectius: ai suoi organi costituzionali) piuttosto che agli Stati membri è una cosa seria. Anche quello che noi europei consideriamo un ambito sicuro di "diritti" sia individuali che sociali (in primis il diritto alla tutela della salute, da garantire in modo uniforme sull'interno territorio nazionale) viene considerato negli Stati Uniti d'America una libertà individuale che, secondo molti, non può soggiacere ad un obbligo di sottoscrizione di una polizza assicurativa, sia pure a condizioni calmierate da contributi federali. Sono gli Stati che mantengono rilevanti competenze a tale riguardo come dimostra un'importante sentenza della Corte suprema USA del 2010, della quale presentiamo stralci di un Commento che ho scritto io stesso ed ho sviluppato su Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, fascicolo 138, anno 2013, che mi pare importante anche per le implicazioni culturali e ideologiche che reca con sé.

Chi ha seguito il prolungato dibattito e il vero e proprio scontro politico che ha tenuto in tensione per l'intero suo primo anno la presidenza di Barack Obama ed è giunto al suo termine finale con il voto favorevole della House of Representatives il 21 marzo 2010, non può non essersi posto una domanda essenziale.

Come è stato – e continua parzialmente ad essere – possibile che la prima nazione del mondo (occidentale e non), culla della democrazia, nata da una rivoluzione liberale, araldo di una società aperta, tesa ineluttabilmente verso l'eguaglianza, abbia tardato tanto e sia giunta solo stremata ad accogliere una formula appena accettabile di un postulato fondamentale e incoercibile di ogni forma di stato liberale *et* sociale contemporaneo, come il diritto universale alla tutela della salute? E ancora: come può permanere una così diffusa ostilità di fondo avversa ad una posizione giuridica garantita da una doverosità di prestazioni pubbliche verso quello che viene unanimemente riconosciuto in Europa come il primo tra i diritti sociali?

Aveva visto giusto Tocqueville che, nella sua grande narrazione giustamente simpatetica della democrazia americana, aveva avvertito le opposte minacce dell'individualismo atomistico, attenuato dallo spirito e dall'agire associazionistico e dell'attrazione verso l'uniformità e l'accentramento, con sullo sfondo la volontà egemonica di Washington e dei suoi organi federali (anche sotto forma di «tirannide morbida»).

Noi europei abbiamo sempre considerato poco intellegibile l'anomalia americana di cui anche un *liberal* della tempra di J.K. Galbraith prendeva atto (*The Affluent Society* e *The New Industrial State*), pur con rammarico, constatando il largo favore, dottrinale e pratico, nei confronti dei beni e servizi prodotti dal sistema industriale privato rispetto a quelli forniti dal sistema pubblico (federale e statale) a meno che questi ultimi non andassero a diretto beneficio del sistema industriale stesso (ad esempio nel settore della difesa e degli armamenti, del sostegno ai settori di ricerca e sviluppo, di crescita del sistema dei trasporti stradali ed aerei, ecc.). Sull'altare di questa antica dominante ideologica, che vede ancora nel mercato l'unico set appropriato nel quale si muovono

e si scontrano le libere forze individuali, supportate da imponenti esborsi di denaro da parte delle *lobbies* degli affari, Obama ha via via sacrificato pezzi significativi del suo originario e ingentissimo (2.400 pagine) pacchetto legislativo sanitario. Così facendo egli si è attirato il rimprovero irritato di un *superliberal* come P. Krugman, ma non è riuscito comunque a sfuggire all'immagine di ostinato *socialist* (cioè di comunista) che le *lobbies* delle assicurazioni, dei medici organizzati, delle case farmaceutiche e degli ospedali e case di cura privati gli hanno scatenato contro. «Dove regna il mercato lo Stato non si intrometta»: questo è lo slogan repubblicano-conservatore presentato in migliaia di spot aggressivi e fatto rintoccare come una campana a martello nelle orecchie dei parlamentari. Il sacrificio più costoso, sul piano delle idee, consiste nella caduta della *public option*, cioè uno schema assicurativo gestito dal Governo che si sarebbe posto in concorrenza con le assicurazioni private, al dichiarato scopo di calmarne i premi assicurativi, sempre crescenti, richiesti ai cittadini, specialmente a quelli che, non essendo lavoratori dipendenti, non possono usufruire di contratti stipulati dalle loro aziende su larga scala. [...]

Il contenuto del pacchetto sanitario di Obama è meno ricco e universale di quanto noi europei siamo abituati a pensare (vedi R. Titmuss e T.H. Marshall) e a pretendere dai nostri servizi sanitari nazionali, e ciò per evidenti ragioni politiche e tattiche. Per non perdere voti decisivi, infatti, il pacchetto legislativo non comprende, ad esempio, le spese per l'aborto per le quali andrà eventualmente stipulata una polizza a parte, ma senza sostegno federale, così come sono state fatte larghe concessioni al sistema delle assicurazioni private, a quello farmaceutico e alla classe medica.

Pur con i limiti e le lacune di cui la riforma è afflitta, resi evidenti anche dalla intitolazione volutamente umile che la legge si è assegnata – Protezione del paziente e cure sostenibili – resto convinto di questa immagine: il brigantino Le Havre che aveva portato nel maggio 1831 il giovane Tocqueville in America, dove aveva potuto vedere, constatare e ammirare il fiorire e il crescere delle libertà – e fra queste in posizione eminente la libertà di contratto e di iniziativa economica nel mercato concorrenziale a dominanza privata – ha, finalmente, iniziato il suo viaggio di ritorno verso la vecchia Europa dei diritti. Dal primo giorno della primavera 2010 non dobbiamo più cercare soltanto nel Preambolo alla Costituzione americana e nella vetusta, pur se nobile, clausola della sezione 8 dell'art. I del medesimo documento la competenza del Congresso a promuovere il *general welfare* dei cittadini e, in questo contesto, quello che noi europei chiamiamo il diritto alla tutela della salute. Non dovremo più affaticarci su precedenti lontani come il Social Security act rooseveltiano del 1935, o il Civil Rights Act del 1964 o evocare nei soli programmi Medicare e Medicaid del 1965 le tappe miliari dell'avanzata dei diritti individuali e sociali nella società americana.

Tra i dati normativi essenziali andrò da ora in poi annoverato anche l'Obama Care Act del 2010, a mezzo del quale è stata assestata una prima picconata alla grande anomalia che ha caratterizzato fin dal suo nascere la società e l'organizzazione politica nord-americana. Perché ciò avvenisse è stato necessario che al timone della grande nazione atlantica ci fosse un uomo nelle cui vene scorre anche sangue africano, arricchito da una grande apertura culturale verso ciò che di meglio la civiltà europea ha saputo produrre. Quando, però, sono ormai passati più di dieci anni da allora, la situazione generale ha fatto ben pochi, effettivi, passi avanti.

In un Paese di serio federalismo – come gli Usa, si ripete – ciò significa che il Congresso federale ha costantemente la necessità di trovare un supporto interpretativo finale nella Corte Suprema federale per considerare di sua spettanza aree di normazione trasversale o di nuovo conio. Per far ciò la Corte Suprema ha avuto bisogno di elaborare, nei due secoli e più del suo funzionamento, regole assai articolate, penetranti ed universalmente rispettate in base alle quali materie (o meglio: clausole) come il "*commercio interstate*" sono state interpretate estensivamente, così da favorire la concorrenza tra imprese operanti in Stati di-

versi, o formule come quella dei “*poteri impliciti*”, intendendo con ciò le attribuzioni attuative e interpretative necessarie a dar compiutezza ad uno dei poteri enunciati a favore del Congresso o dell’Amministrazione di Washington.

La digressione appena svolta non deve apparire un fuor d’opera in un manuale di diritto regionale italiano, perché le categorie sintetiche enunciate (ad es. materie trasversali, poteri impliciti) sono state e vengono impiegate frequentemente dalla dottrina italiana e dalla giurisprudenza costituzionale anche per spiegare talune soluzioni appropriate per i casi delle nostre Regioni.

Sull’altro versante, riconducibile alla Germania, va ricordato almeno che il modello federale non è caduto dall’alto né è stato paracadutato al seguito delle truppe delle potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale. Queste, in effetti, hanno spinto per la soluzione di una *governance* che non fosse tutta concentrata a Berlino. Anzi, all’inizio, nella Germania occidentale che venne articolata in Stati membri più le 3 città anseatiche e la città-stato di Berlino, la capitale fu posta a Bonn (dal 1949 al 1990) perché non si voleva che si potesse ripetere in futuro il tragico evento totalitario del Terzo Reich hitleriano, quando il Fürher, nella sua brama di accentramento dei poteri, aveva abolito la precedente struttura federale, risalente storicamente agli Stati e principi tedeschi elettori del Sacro Romano Impero fin dai tempi medievali. C’era dunque una lunghissima tradizione storica che aveva visto il protagonismo di tanti Stati e principati che risiedevano, spesso in conflitto tra loro, sul suolo tedesco. Bastino due esempi: la Baviera, sotto il Re Ludwig II fino al 1886 e la Prussia di Federico II prima e di Bismarck poi, che poi si espanse nel Secondo Reich guglielmino.

La Germania del secondo dopoguerra si diede – sospinta in ciò dagli Alleati – una struttura federale, ma di tipo **cooperativo e solidale**, corrispondente sul piano della distribuzione territoriale del potere alla definizione che diede di se stessa, e all’impegno che prese verso l’Europa e il mondo, di diventare e di agire come una “economia sociale di mercato”.

Senza entrare in particolari, da queste scelte fondamentali scaturì un robusto insieme di attribuzioni e di competenze spettanti ai Länder, dettagliatamente descritte con teutonica e noiosa precisione nella loro Costituzione, denominata Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) e non ancora Costituzione (*Verfassung*). Basti dire che l’intero capitolo dell’istruzione, educazione e formazione, dalle scuole materne, all’Università è assegnato alla competenza dei Länder.

Quanto alla dimensione sociale, solidaristica e cooperativa, il fondamentale art. 72 GG sancisce – in via di principio – che, laddove vi sia o sorga un divario eccessivo nelle “condizioni di vita” di cui possono godere i cittadini di Länder diversi, una legge federale può intervenire a ripianare lo squilibrio quel tanto che basti a far sì che i cittadini si considerino appartenenti ad un’unica Nazione: una sorta di solidarietà tra territori imposta dal centro. Recenti restrizioni di questa grande apertura solidaristica iniziale, non hanno intaccato il principio di fondo. Questo, del resto, si mostrò nitidamente nel momento in cui, dopo la caduta del muro di Berlino (novembre 1989) i cinque Länder più arretrati e poveri della Repubblica democratica dell’Est vennero accolti benevolmente e sostenuti

finanziariamente dai connazionali dell'Ovest, di essi assai più benestanti. Non per caso Angela Merkel, proveniente da un Land riunito, ha guidato la Germania per 16 anni, fino all'autunno 2021. Analogo il percorso seguito dall'Austria, che è anch'essa una Repubblica federale, strutturata in nove Länder.

Da quanto detto sin qui ci resta, come acquisizione da cui procedere, che anche i Paesi che non hanno fatto l'opzione per il federalismo bensì quella del regionalismo, più attento della prima, sul piano della autonomia effettivamente disponibile a restare dentro uno Stato unitario – o meglio, per l'Italia, una Repubblica, che viene predicata come “**una e indivisibile**” – possono scegliere la via che conduce ad un regionalismo di tipo competitivo/duale ovvero ad uno di tipo **cooperativo/solidale**. Saranno le disposizioni costituzionali e quelle delle leggi ordinarie, unite all'azione amministrativa e alla prassi a dirci quale strada sia stata effettivamente intrapresa e percorsa. Anche se il principio di indivisibilità spinge decisamente a favore della opzione conflittuale sì, ma non separatista, come insegna il recente caso della Catalogna che vorrebbe aspirare, invece, all'indipendenza uscendo fuori, perciò, dall'attuale quadro costituzionale spagnolo. E ciò costituisce, evidentemente, un grave problema politico prima che giuridico.

Per concludere il discorso sul modello federale va fatto almeno un cenno alla situazione del Belgio, che ha percorso una strada affatto diversa da quella che ordinariamente presiede all'opzione federale, la quale risponde all'esigenza di muoversi partendo da tante entità verso l'unità: *e pluribus unum* (come è scritto nella banconota da un dollaro). In ragione di svariate circostanze particolari, quali la presenza di due comunità storico-linguistiche-culturali che non si sono mai amate né del tutto integrate: i fiamminghi e i valloni, con l'aggiunta della regione di Bruxelles, ormai divenuta una realtà a parte, perché “occupata” da importanti istituzioni europee che, con i loro molti funzionari, vi hanno preso sede (Parlamento, Commissione, Corte europea dei diritti dell'Uomo, Consiglio d'Europa), il Belgio ha fatto il percorso – finora unico nella storia occidentale – di passare da una realtà unitaria (peraltro già regionalizzata) ad una di tipo federale.

Un ultimo cenno va riservato alla Svizzera che, dal punto di vista della forma di Stato era, fino al 1948, una Confederazione e adesso è sì una Federazione ma composta di 26 Cantoni, dotati di larghissime quote di autonomia, tali da avvicinarli alla soglia di vere e proprie sovranità distinte.

I legami reciproci verso il centro dei componenti di una Federazione particolare come quella elvetica sono i più leggeri possibili. Siamo proprio di fronte ad uno Stato composto da entità statuali, i Cantoni, le quali hanno conferito al primo – denominato, come si diceva, Federazione a partire dalla Costituzione del 1848 (revisionata nel 2000) – soltanto quelle competenze indispensabili in materia di sicurezza/difesa, politica estera, regole finanziarie ... senza delle quali non sarebbe neppure pronunciabile la parola di una entità unica che parli, autorevolmente, per tutti gli svizzeri. Nell'esempio delle autonomie cantonali, peraltro, acquista decisiva importanza la coesione sociale elvetica, volta ad attenuare

e sopire i conflitti, specialmente quelli di natura economica, tra i diversi ceti e strati della popolazione.

Ricordiamo, infine, per tornare al modello americano, che fu proprio la consapevolezza della necessità di poter contare su qualcosa di ulteriore e più intenso rispetto ad una mera "associazione di Stati" che condusse i coloni del Nord America ad abbandonare l'iniziale modello Confederale – che accompagnò il periodo rivoluzionario fino al 1787 – e a passare all'opzione federale, entrata in vigore con la ratifica costituzionale del 1789. E fu proprio per sospingere, in quel torno di tempo, l'indispensabile ratifica da parte di 9 Stati (su 13 complessivi), muovendo dunque verso un governo federale "forte", perché dotato di un'autorevolezza largamente legittimata, che vennero scritti da A. Hamilton, J. May e J. Madison gli 85 famosi saggi che, col nome di *The Federalist*, restano una delle pietre angolari sia della letteratura politica e costituzionale del pensiero occidentale sia dell'ordinamento della repubblica nordamericana [*Federalist papers*, 1788].

5. Il principio pluralista e il significato del pluralismo istituzionale

Il procedere del nostro discorso dovrebbe avere reso chiaro che consideriamo il pluralismo un valore di rango molto elevato all'interno della enunciazione dei principi costituzionali che innervano e danno sostegno all'ordinamento repubblicano.

Un sistema democratico non può non essere pluralista, perché non parte da e non vuole arrivare a una verità confezionata, astratta e ideologicamente conformata una volta per tutte, rispetto alla quale le scelte singole, nel divenire storico, non possono che essere derivazioni o implicazioni necessarie di quella scelta originaria fatta a monte, una volta per tutte.

C'è dunque, alle origini, un pluralismo delle credenze, delle impostazioni e delle visioni dell'uomo e del mondo. E si tratta di un pluralismo sano: mobile e, motivatamente, variabile, esposto a scelte reversibili, a cambi di direzione, ad accelerazioni o alterazioni di passo, a salite o discese ... Anche le istituzioni la cui dirigenza sia selezionata col metodo democratico (e non solo formalmente tale) debbono avere la possibilità di fare liberamente scelte politiche e/o amministrative tra loro diverse, in modo sincronico, ed anche differenziate, in modo diacronico. Volendo essere più chiari: se un ordinamento ha scelto di essere pluralista, non solo deve accettare di buon grado, ma deve favorire opzioni **diverse**, alle quali si sia arrivati con partecipazione democratica, e che valgano per tutti i cittadini alle quali quelle scelte si riferissero, dunque in un territorio determinato e fino a quando, utilizzando la medesima procedura, una diversa maggioranza di elettori non abbia fatto una scelta divergente o comunque differente.

Tra le istituzioni politiche e amministrative alle quali risulta pertinente il ragionamento che precede, le Regioni hanno un posto privilegiato. Anzi, nella gerarchia delle istituzioni che ci consegna la Costituzione, facendo aggio sui poteri

loro attribuiti e sul numero dei cittadini interessati, alle Regioni spetta, da questo angolo visuale, il posto d'onore, subito dopo lo Stato.

Ed anche adesso, quando abbiamo pur assistito ad una diminuzione delle attribuzioni e competenze regionali – quantomeno in via di fatto e particolarmente a svantaggio delle Regioni a statuto ordinario – l'identica legittimazione politica elettorale che sostiene gli organi regionali come quelli statali fa sì che, certamente sul piano della teoria generale, le Regioni innervate e sorrette dalla identica colonna vertebrale del pluralismo istituzionale manifestino una politicità di base analoga a quella statale. Sarà diverso lo spessore e la superficie di intervento, ma non la qualità e la legittimazione ad agire.

A nostro avviso, il senso più profondo ed ultimo della autonomia regionale (simile, anche se più contenuto in ampiezza, il discorso che vale per l'autonomia comunale) sta proprio qui. Chi crede nella **sanità del pluralismo** ideologico, culturale, sociale ed istituzionale è vocato a vedere nelle Regioni – pur con tutte le imperfezioni, errori e miserie da cui sono afflitte – una delle espressioni (potenzialmente, almeno) più alte del pluralismo che, lo si ripete, è in sé e per sé un valore costituzionale attestato tra quelli prioritari della Repubblica, in particolare dall'art. 5 Cost., essendo stato inserito tra i principi fondamentali dell'ordinamento, come già in precedenza si è sottolineato.

Concludendo sul punto ci preme precisare, tuttavia, che il pluralismo sotteso al riconoscimento dell'autonomia – e all'obbligo rivolto a tutte le realtà della Repubblica di promuoverla instancabilmente – è come il seme della parabola evangelica che ha necessità di cadere sulla buona terra per poter svilupparsi, crescere e dare frutti. Qui intervengono l'art. 2 – col dovere di solidarietà – e l'art. 3, secondo comma, col dovere di partecipazione dei lavoratori (cioè dei cittadini titolari della sovranità, a mente dell'art. 1) all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Ciò richiede, anzi esige, quel tipo di partecipazione politica che è stata chiamata da tanti, ma in particolare da Feliciano Benvenuti in anni recenti, la nuova **"cittadinanza attiva"**.

BOX N. 10 – La libertà attiva come modo di composizione tra la tendenza centralizzatrice e quella centrifuga

"In effetti la soluzione del conflitto tra le due tendenze, quella centripeta e quella centrifuga, non può essere trovata solo nell'ambito dell'intervento partecipativo nella gestione come espressione di demarchia, ma anche nell'ambito di un intervento sulla gestione e cioè nell'ambito del controllo esterno e quindi nel quadro di una demarchia totale. Né è, d'altronde, prefigurazione quell'istituto del difensore civico che dovrebbe rappresentare appunto il momento di collegamento, sul piano del controllo esterno, tra i gruppi spontanei, ossia i cittadini, e l'Amministrazione.

Appare così che la crisi contemporanea in cui versa l'Amministrazione va ricondotta anche alla mancanza di disciplina di un controllo esterno, cioè di quel controllo che ormai i cittadini, che si ritengono associati alle sue sorti, devono essere chiamati a esercitare come membri di un sistema ordinariamente demarchico.

Solo così si può dare risposta giuridicamente disciplinata allo stato d'animo degli individui, sin-